

## LE NOUVEL ANTAGONISME ENTRE SÉCURITÉ ET SÛRETÉ (À PROPOS DE LA LOI N° 2017-1510 DU 30 OCTOBRE 2017 RENFORÇANT LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME)

PAR GUILLAUME BEAUSSONIE\*

Il est des droits si évidents qu'on les affirme trop peu ou trop mal, tel celui de ne pas être perçu par les représentants de l'ordre avec suspicion, du moins lorsque, préalablement, on n'a pas provoqué de désordre. Dans ce monde transparent qu'est le nôtre, on a pourtant vite fait d'interpréter un silence, un regard, un habit, une attitude, un geste ou une parole, sans la prudence qui devrait toujours s'imposer face à la complexité de la métaphysique humaine. Il est vrai que, ces derniers temps, l'homme a fait peur à l'homme, dans un contexte où, nul ne l'ignore, dessiner ou aller au restaurant, à un match ou à un concert sont devenus des activités dangereuses. Faut-il, pour autant, en réaction à cela, par prévention de cela, abandonner certains des grands principes qui ont fondé notre État de droit, à commencer par l'indispensable droit à la sûreté ?

Le « droit à la sûreté », que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 pose comme naturel et imprescriptible, se distingue sémantiquement bien mal du « droit à la sécurité », que seul le récent code de la sécurité intérieure consacre comme « *un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives* » (art. L. 111-1). Juridiquement, pourtant, ces deux droits diffèrent, le premier protégeant l'individu contre la puissance répressive de la société, en faisant de la nécessité et de la proportionnalité les exigences de toute intervention de cette dernière à son égard ; le second, à l'inverse, protégeant la société contre la capacité nuisible des individus, en lui donnant des armes préventives et répressives pour sauvegarder ou rétablir l'ordre public

et, à travers lui, préserver la tranquillité des citoyens.

Ces deux idées, tout aussi légitimes, sont plus complémentaires qu'elles ne sont antagonistes, la sécurité étant l'un des buts que la société ne saurait atteindre sans respecter un principe : la sûreté des individus qui la composent. À défaut de quoi l'édifice s'écroulerait, puisque le système opprimerait alors ceux-là même qui sont censés en bénéficier. Aussi devrait-on basculer dans un autre droit naturel et imprescriptible de l'homme : la résistance à l'oppression.

Fût-ce au sein d'un État de droit, les curseurs de la nécessité et de la proportionnalité n'en peuvent pas moins, exceptionnellement, être déplacés lorsque l'urgence l'impose. C'est aux conditions, toutefois, qu'un tel état soit obligatoirement provisoire et particulièrement encadré. Or, l'état d'urgence – car c'est bien sûr de lui dont il s'agit – a été trop long – presque deux ans au prix de six renouvellements législatifs – et son cadre ne s'est dessiné qu'au pinceau du Conseil constitutionnel – pas moins de neuf décisions rendues par les « Sages ». C'est pourquoi, nous dit-on, il faudrait se réjouir de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme qui permettrait, enfin, de se passer d'un fondement exorbitant du droit commun en la matière.

Ce texte, en vérité, conserve de l'urgence tous les atours : adopté – trop – vite et sans saisine du Conseil constitutionnel ; applicable, pour l'essentiel, jusqu'au 31 décembre 2020, donc provisoire ; ayant vocation à ne combattre que le terrorisme ; privilégiant l'intervention administrative préventive à l'intervention pénale répressive. Quant au contenu, c'est la même chose, le cœur du dispositif ayant pour but, de l'aveu même du législateur, d'insérer dans le

\* Guillaume Beaussonie est professeur à l'Université Toulouse 1-Capitole. Il codirige l'Institut de criminologie et de sciences pénales Roger Merle.

*droit commun* » les principaux outils forgés dans le cadre de l'état d'urgence (v., à cet égard, la dernière mouture de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence) : périmètres de sécurité, assignations à résidence, fermetures provisoires de certains lieux ou perquisitions administratives, autant de mesures qui demeurent dans la loi du 30 octobre 2017, même si, pour la forme, le législateur a veillé à ce que leurs noms – souvent – et leurs modalités – parfois – diffèrent. Ainsi deviennent-elles, sur la base d'« un risque d'actes de terrorisme » ou « aux seules fins de prévenir la commission » de tels actes, des « périmètres de protection » (art. 1<sup>er</sup>), des « fermetures de lieux de culte » (art. 2), des « mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance » (art. 3) et des « visites et saisies » (art. 4). À la fin, la métépsychose s'avère à peine dissimulée, mais le consensus généré par l'indispensable lutte antiterroriste a voilé celui, pourtant plus ancré, généré par le nécessaire respect des droits de l'homme.

Car la loi du 30 octobre 2017 représente plus justement, dans la parfaite continuité de l'état d'urgence, la consécration et la pérennisation d'un choix effectué depuis plusieurs années par les pouvoirs publics de faveur envers la police administrative (v. déjà loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement et loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale). Son plan le démontre parfaitement, qui s'inscrit dans le champ lexical de cette police : « prévention » (chap. 1), qui est sa nature ; « renseignement » (chap. 2), qui est sa sève ; « contrôle » (chap. 3), qui est son esprit.

Or, concrètement, cela revient à autoriser des autorités administratives non indépendantes, en l'occurrence le préfet ou le ministre de l'intérieur, à décider seules – tout au plus le juge des libertés et de la détention est-il mobilisé pour autoriser les visites et saisies – de restreindre la liberté de certaines personnes sur le fondement de simples risques ou soupçons. Dans un contexte où tout est risqué et où tout le monde est suspect, il faut prendre la mesure du danger que cela constitue.

En droit pénal, dont il ne faudrait pas oublier qu'il « constitue par nature une des branches du droit les plus protectrices de la liberté individuelle »<sup>1</sup>, de telles mesures sont également

possibles. Toutefois, elles sont alors justifiées, à la fois, par l'existence d'une infraction et par sa gravité, puis, sur ce socle inéluctable, par des soupçons qui rendent de plus en plus vraisemblable la culpabilité d'un mis en cause. De plus, ces mesures sont pleinement juridictionnelles, en ce sens qu'elles ne peuvent être décidées que par des magistrats indépendants, selon des critères d'exigence croissante, et qu'elles sont ensuite susceptibles de recours.

Dans la loi du 30 octobre 2017, l'infraction n'est qu'un risque, le soupçon n'est qu'une « raison sérieuse de penser », et le juge – administratif – n'est qu'exceptionnellement saisi. Et pourtant c'est la même liberté individuelle qui est malmenée...

Le droit pénal a-t-il à ce point failli, pour être écarté de la sorte par le législateur de la lutte contre la criminalité la plus grave qui soit ?

L'arsenal répressif en matière de terrorisme est puissant et à la limite, lui aussi, de ce qu'autorise le droit à la sûreté : le droit pénal existe déjà très en amont du résultat à éviter, par l'incrimination de certains propos ou de certaines relations qui, de façon alors redondante, vont devenir les principaux critères des mesures préventives ; et ce même droit subsiste encore très en aval du résultat qui n'a pas été évité, par l'enquête et l'instruction ouvertes à la suite d'infractions terroristes, et dans le contexte desquelles les actes effectués sont souvent plus efficaces que les mesures préventives (par ex. par le recours possible à la détention provisoire). L'issue peut être une condamnation, même dans des affaires où le principal responsable est décédé, comme l'a récemment démontré le procès Merah.

Pourquoi, en considération de cela, avoir malgré tout fait le choix du droit administratif ?

Puisque le but de l'ensemble de ces mécanismes, c'est-à-dire empêcher les attentats terroristes, ne pourra, hélas, jamais être tout à fait atteint – les faits ne cessent de le démontrer de façon dramatique –, il ne peut être question que de nous rassurer. Les chiffres sont alors peu de chose face à la terreur.

Dans cette recherche d'un refuge, il demeure un principe qui, lui, devrait rester intangible face à toutes les attaques : c'est celui en vertu duquel, dans une société libérale au sens noble, nul ne devrait jamais être inquiété juste parce qu'on le trouve inquiétant. La sécurité débute par la sûreté. Ce qui n'empêche pas, on l'a dit, qu'un contrôle social soit exercé. Mais la sécurité ne doit pas remplacer la sûreté. Ce contrôle doit rester parcimonieux et respectueux, ce qui n'est plus le cas à l'aune de la loi du 30 octobre 2017.

1 - Ph. Conte, P. Maistre du Chambon, *Droit pénal général*, Sirey, 7<sup>e</sup> éd., 2004, n° 91.